

タイ国のユーカリ植林と土地問題

畠 山 晃

まえがき

筆者はタイユーカリ資源(株)の幹事として、(社)海外農業開発協会が昨年11月に実施した「タイチップ原料用造林事業調査」に参加しました。今回、そのおりの担当分野の一部を紹介させて頂きます。詳しくは海外農業開発協会の報告書を参照頂ければ幸いです。

I. 農地と林業の関係について

タイ国の土地制度は、農民の土地の利用権の歴史ともいわれ、その経過は極めて複雑で、今日に至っても土地をめぐる紛争は絶えない状態である。

タイの国土は原則として王室と国家に帰属するとなっている。土地制度の基礎となった土地法は1901年に制定され、現在も有効な土地法典は1954年に制定されている。この土地制度は時代時代による軍政権で民主化という錦の御旗で改革が進められてきたが、その政策には土地を農民の生活基盤とする意図は織り込まれていたものの、具体的に取られた政策は、軍勢力の維持と拡大であったり、環境と民主化を無理に調和させた玉虫色の政治的決着であった。

その背景には、人口増加がある。タイの人口は1947年に1,800万人であったが、40年の間に3倍の約5,400万人へと急激に増加し、そのため農業用地が必要となり、同時に薪炭材等の需要を引き起こし、森林の減少を招くことになった。

一方、この間タイ国の工業化も大きく進展し、都市での労働力の吸収も行われたが、それでも1989年の農業人口は60%強を占めている。又タイの貧困率は、1976年の30%から88年には25%へと減少したが、依然貧困者はまだ約

HATAKEYAMA, Akira : Eucalypt Planting and Land Issues in Thailand
王子製紙(株)林材本部

1,400万人いる状況で、その内の約80%が地方での生活と居住を強いられている。

ところで、1950年の農業用地面積は52百万ライ(1ha=6.25ライ)で、森林(国有林)面積は200百万ライであったものが、1961年から88年の間に85百万ライの森林が切り開かれ、その約96%が農地に転換されている(表-1)。従って、農業用地面積は61年の66百万ライから88年までの間に約2.2倍の148百万ライに増加し、増加分の82百万ライの内約60%が稻作地、畑作地、果樹・ゴムの植林地に転換され、畑作地ではタピオカ、メイズ、サトウキビ等が生産されている(表-2)。農業用地の拡大には、農産物の輸出市場への拡大もあった。

注目すべきはこの農業用地の需要と木材需要の増加で、RFD(王室林野局；日本の林野庁に相当)は、無計画に森林伐採権を発給し、森林開発が促進され、農民はそこへ侵入、占拠、居住していった。それが土壌の流失、土質の低下、水源地の減少等の環境的弊害をもたらしていった。1988年時点での不法侵入者は8.7百万人でその面積は55百万ライといわれている。

政府は1964年に森林(国有林)の保全林法を制定し、森林面積の減少を止めようべく、分散している農民を特定地区に集中し、農民が占拠した保全林地の奪回を計った。それが、逆に農民との溝を深め衝突するもととなった。

II. 土地の制度について

タイ国の森林は、国有地に生育する国有林と民有地に植えられた民有林とに

表-1 森林面積の減少と農業用地の拡大 (単位:百万ライ)

	國土面積	森林面積(%)	農業用地(%)	未分類地(%)
1961年	321	175(55)	66(21)	80(24)
1989年	321	90(28)	148(46)	83(26)

*未分類地とは、鉄道、道路、公有地、市街地、湿地等である。1992年の統計資料

表-2 農業用地の利用形態 (単位:百万ライ)

農業用地*	稻作地(%)	畑作地(%)	果樹・樹木(%)	無作地・牧場等(%)
1989年	148	74(50)	36(24)	10(7)

*農業用地の内、所有権の与えられた土地は121百万ライ(81%)で残りは賃貸等の土地である

分かれる。国有林の大部分は RFD の管理する「保全林地」である。この保全林地が環境保全の要請や新しい時代の閣議決定等で、ある特定の政府機関に管理を委嘱させたり、様々な権利書や許認可書として権利割譲されたり、或いは農用地に転換したり、近年では企業による植林地としてリースされている。

ここで、土地の所有・利用形態を大別すると：①所有権のある民有地、②利用条件付きの土地（Utilization right）、③使用する権利しかない土地（Usage only）の3種となるが、①は土地法典に準拠するもので、その面積は国土の約30%である。ほとんどが②と③の経過を経て取得されたものである。実は①の権利書の取得が困難なのである。例えば現状では永久に①を取得できない土地もある。このために多くの企業や個人間で利害の対立を生み、政府機関内でもその調整が困難でユーカリ紛争が絶えない現状の一因となっている。

民有地とは、タイ語で Cha-Nod Tee Dim（略語-CNTD），Nor Sor Sii (NS 4), Nor Sor Saam (NS 3), Nor Sor Saam Kor (NS 3K), Sor Kor Nueng (SK 1) と呼ばれる権利書を有する土地で土地法典に準拠している。これらは政府による土地の管理権が及ばず、権利保持者が自由に利用できる土地である。これ以外に、これらの権利書を得る前に手続き上取られる Nor Sor Song (NS 2) や、土地の利用目的により異なった準拠法により与えられる Nor Kor Saam (NK3), Nor Sor Nor Saam (KSN 3), Sor Por Kor, Sor Tor Kor, Por Bor Tor 等があるが、これらは民有地として完全に自由な権利ではなく、利用目的に制限や条件があり、許可期間、譲渡権、担保設定権、遺産相続権等について条件が異なっている。

III. 国有地でのユーカリ植林について

RFD は、保全林地に対して直営による植林も、又請負等による植林も産業用としては行わず、専ら管理、保全を行ってきた。しかし国の森林面積の減少に伴い、国土の環境緑化の推進と将来の森林資源の造成の見地から植林を奨励してきている。現在 RFD の民間植林推進室がその任にあたっているが、現状ではその機能を充分に発揮し得ない状況にある。その中で、民間が独自の判断で各地で、政府から得た農業用地の一部に又企業がリースした国有地にユーカリ等の植林を行っている。ところが、近年環境論者によるユーカリ植林に対する批判が続出し、又民間企業による保全林地の収用をめぐる汚職疑惑とが重なり、国有林地でのユーカリ植林の是非が社会問題へと発展していった。しかし現在は、新たな閣議決定がされ、今後の指針が示された形になっている。

1. ユーカリ植林の奨励までの経過について

1988年11月にタイ南部に大洪水が発生し多くの死傷者が出了。これを契機に過去のRFDの木材業者に対する伐採許可が中断され、業者による過伐、盜伐が批判され、不徹底な森林管理体制と森林の環境への役割が見直された。このため89年1月に森林封鎖令（タイ国全土での木材伐採禁止措置－除くユーカリ）がしかれた。そして以前からの国有林地への不法侵入とユーカリ植林は土壤を悪化し環境を破壊すると議論が再燃してきた。一方、政府の行ったスンハンセン社に対する植林用地（89年3月末での同社の植林用地面積約21千ライ）の提供は時の首相、農林大臣をめぐるスキャンダル（汚職事件）容疑として発覚し政権交代の一因ともなった。このため1990年5月15日の閣議の決定で、民間企業による国有林地内での植林は全面的禁止となり、ユーカリ植林も含め民間植林は一時的措置として停止された。

1990年初め、副首相のMr. Chuan Leekpaiを委員長とし、委員17名から編成された国家森林政策委員会が設立され、2月6日の委員会で「農業協同組合省はユーカリ植林とタピオカ栽培につき両者の長所、短所を明確に比較して、それらの土壤と環境に及ぼす影響についての専門的研究を行い、その結果を閣議に報告せよ」との決議が行われた。

農業協同組合省はこの閣議の決定に従い、本件を調査するためにRFDのプリチャ副局長を委員長として、同省の農業経済室、土地開発局、農業推進局、カセサート大学林学科等による計10名の委員で構成された検討委員会を設置した。そして90年8月23日検討委員会は国家森林政策委員会に本件を報告したが、政権交代時期に遭遇し、委員会では検討が行われず棚上げとなってしまった。後日再提出された報告書の内容は次の通りであった。

「ユーカリ植林とタピオカ栽培の比較調査をした結果；①土壤に対する影響として：8-10年間にわたり、肥料を施さずにユーカリ植林をした場合とタピオカ栽培をした場合とでは、土壤に対する影響（肥沃度の低下、土壤の破壊、土壤構造の変化）は、ユーカリ植林の方がタピオカ栽培より少ない。②環境問題として：土地が悪く、農作物が育たない荒廃地にユーカリ植林をした場合、タピオカを栽培するより、気温・湿度の面で生物が生存しやすい条件をもたらす。③収入の面で：タピオカ栽培の収入よりユーカリ植林の方がローテーション2回で増加する」と言うものである。

同委員会は91年8月1日に、この報告書を承認し次を付議している。「不良地、塩分のある土地、砂地、雨量の少ない土地、又農作物を作付けしても採算

に合わない土地についてはユーカリ植林を奨励する。しかし、農作物を作付けして多くの収穫がある土地についてはユーカリ植林を奨励しない。同省の土地開発局が、土地のゾーニング（利用分類）を行い、RFD がユーカリ植林の奨励を行う」というものである。この委員会の決議は政権の不安定もあり、約 1 年後の 92 年 9 月 3 日に同省から閣議に提出され承認され今後の指針として確定した。なお、別途 92 年 2 月 10 日の閣議で森林保全のための「植林法」が制定された。

2. 92 年 9 月 8 日の RFD に対する閣議決定

89 年以降森林面積はさらに約 4 百万ライ減少し、91 年末の残存森林面積は約 86 百万ライとなっていた。伐採禁止により自国の木材生産はなく、消費分は輸入で賄われ、木材の輸入額は 89 年の 49 億バーツから 91 年に 161 億バーツに増加していた。

政府は 92 年 9 月 8 日付けで RFD の今後の対応につき総括的な閣議決定を行っている。それは、1) RFD の基本業務規定、2) 機構改革、3) 緊急テーマの承認の 3 項目である。

1) RFD の基本業務規定の内容は「①約 86 百万ライの残存森林の保護、管理。②一般の理解と賛同を得て管理地域内の生態系の質的向上。③NGOs 等の活動を理解し、生態系の保護と向上に寄与するキャンペーン活動を支援。④92 年の植林法に基づき貧しい農民の収入増加を計る大幅な職業の斡旋。⑤森林資源を減少させる農民や組合による活動を改善させるため、民間と政府機関、公的機関及び関係開発機関との協力関係の確立」である。

2) 機構改革として、「5 室（省略）を設置し、7 部（省略）の組織とする」というものである。

3) 緊急テーマの承認は、「①生態系の保護について 5 か年計画に従い、継続的に実行する。②不法侵入者のいる保全林地での植林については、90 年 5 月 15 日付けの閣議決定を再検討し、次の 5 項目の審査を行う。〈(1) 1992 年の植林法に規定された樹種（一般種 *Tectona grandis*, *Acacia* spp., *Shorea* spp., *Rhizophora* spp., *Albizia* spp., *Hopea* spp., *Gmelina arborea*, *Terminalia* spp., *Podocarpus* spp., *Dipterocarpus* spp., *Pinus* spp., *Casearia* spp. 等 158 種、特別種 *Styrax* spp., *Mansonia gagei* 等 13 種 但しユーカリ類は含まれていない）による植林であること。(2) 5 年以上土地占有してきた事を証明できる者であること。(3) 稲または畑作物栽培から農林業・植林業への転換であること。(4) この(3)の許可申請の土地に植林を行っていた証拠があること。(5) 1 家族当

たり 50 ライを越えない範囲内の保全林地の利用であること〉。この条件を充足すれば保全林地の利用許可を得、植林地として登録すること。又大蔵省、農業銀行、農業協同組合省は農民の長期の植林資金につき提供を検討すること。
③保全林地内のユーカリ等、規定樹種以外の植林によるロイヤリティーの徵収を停止する」となっている。

3. 保全林地の区別面積について

1985 年 12 月の政府決定で国土の 40% を森林としそのうち 15% を保存林、25% を経済林とする目標を掲げてきたが、その後 91 年 5 月の内閣でその内訳につき 25% を保存林、15% を経済林と改訂することが示唆され第七次開発計画（1992–96）で承認された。

更に、1992 年 3 月 10 日と 17 日の閣議でタイ国の 63 県（タイ全部で 73 県あるが森林を有する県は 63 県）の保全林地のゾーニング（利用分類）が承認された。実際の分類の方法は不法侵入の土地（約 40 百万ライ、国土の約 12%）について、航空写真により土地の状態を判読し、森林となっていない地域は不法侵入地と判定し、その土壤の肥沃度を 1–8 段階に分類し、その内肥沃度の良い土地（全体の 30%）を農業用地とした。その結果、国土の 45.8% を占めている保全林地約 147 百万ライの内、保存林を約 88 百万ライ（国土の 27.5%）、経済林を約 52 百万ライ（国土の 16.2%）、農業用地を約 7 百万ライ（国土の 2.2%）になると分類された（表-3）。

国有地でのユーカリ植林を総括すれば、92 年 9 月 8 日の閣議決定で、条件が合えば零細農民の占有している土地に植林権が付与され農民によるユーカリ植林は取り組み易くなったが、反面、民間企業は農民の占有地を買収しづらくなり、その結果、植林を推進しにくくなかった。更にゾーニングの結果、具体的に経済林と農業用地の一部について、農民が植林適地として事業採算に乗ると判断すれば、ユーカリ植林が可能となる。しかし実際には融資制度の確立が前提

表-3 土地利用のゾーニング結果 (単位:千ライ)

地 域	県数	保全林地	%	保 存 林	%	経 済 林	%	農業用地	%
北 部	14	65,935	45	51,064	77	13,730	21	1,141	5
東北部	17	34,450	23	12,113	35	20,475	59	1,862	5
中東部	18	29,587	20	15,458	52	11,603	39	2,526	9
南 部	14	17,371	12	9,598	55	6,079	35	1,694	10
合 計	63	147,343	100	88,233	60	51,887	35	7,223	5

表-4 ユーカリ植林面積

(単位:千ライ)

地 域	国有地	民有地	合 計	摘 要
北 部	40	176	216	国有地のデータは、民間植林推進室の
東 部	38	425	463	資料による(1987)。民有地のデータ
東北部	148	448	596	は、Siam Tree Development (STD)
中央部	29	198	227	社が民間植林推進室のデータを基に個
南 部	68	44	112	別に聞き込みにより再集計したもので
計	323	1,291	1,614	ある(1992)

(注) 国有地は、RFD 管理地と他の政府機関の管理地も含み、民有地には農民によるものと民間企業(推定約 600 千ライ)によるものが含まれている

となるので、具体的に成就するまでには相当の月日を要すると思われる。従って資金の手当ができる企業と農家との契約栽培による形態のユーカリ植林が進展するだろうと言われている。

IV. 民有地でのユーカリ植林について

民有地でのユーカリ植林は農業用地の栽培の一作物(早成樹種)として扱われ、政府の規制管理から除外されている。このため植林時にも伐採時にも政府の許認可を取得する必要はない。企業による民有地でのユーカリ植林も同様である。

政府は民有地での民間植林につき、特別の補助金、低金利融資等による財政的・経済的支援を行っていない。地権者は他の農作物との競争でユーカリ植林を選び、資金は自己の担保力に基づき個々に金融機関と折衝し調達している。

このため、ユーカリ植林についての正確な統計(場所、樹齢、面積、蓄積、年度毎の伐採量、植林面積等)は、植林地が農業用地の一部、又多岐にわたる政府機関の土地の一部、或いは農民や民間企業による植林であるため把握できない。農業協同組合省や RFD も統計資料を発表していない。現在判っているユーカリの植林面積は表-4 の通りである。

お わ り に

タイ国の森林・土地制度に対するコメントを挙げると;

1) タイ国で唯一のシンクタンクと呼ばれている Thailand Development Research Institute Foundation (TDRI) の 1989 年 2 月の報告書には、「統計上では、早成樹の植林に適した低質土壌の用地は膨大にあるが、実はそこは

squatter（不法侵入居住者）で占められていて、大規模植林の障害となっている。植林が進まないのは、植林資金の不足や政府の政策ではなく、政府が彼らの生活権を築けないためである」と記されている。

2) アジア開発銀行の報告書(1989.10)には、混乱した土地制度が継続している主な理由は「①法律の首尾一貫性の欠如、②時々の断片的制度、③不完全な法律で、様々な解釈ができること、④土地管理局の資金不足と役人の能力不足、⑤役所の手続きの複雑さと関連部局間の調整が不十分なため」と書かれている。

3) フィンランドのコンサルタントであるヤコペリーとRFDが、タイ国林業のマスター・プランとして植林開発のための膨大な調査を進めているが、その第4次改訂版に「法律と制度を完全に見直した上で法改訂が必要で、特に地方住民への支援と木材工業の奨励を柱とした改訂が求められていて、現状の森林法は時代遅れで、問題解決に障害になっている」と記述し、又植林目標を達成するためには「現在荒廃した国有林地とされている土地について、使用権と生産物をまず占有している人々に与えるべきである」と記している。

最後に、タイ国について多くの批判があるが、タイ国としては最善を尽くした結果であり、現状とならざるを得なかった事情について正しく理解したいと思う。
